مكانة السلطة التنفيذية في رسم السياسة العامة في الجزائر
-بين المقتضيات الدستورية وو اقع الممارسة السياسية-
The Role of the Executive Branch in Shaping Public Policy in Algeria
- Between Constitutional Provisions and Political Reality -

*دردوخ إيمان ط.د
جامعة محمد بوضياف مسيلة.
imane.derdoukh@univ-msila.dz

زروقي مرزاقة
جامعة محمد بوضياف مسيلة.
merzaka.zerrouki@univ-msila.dz

تاريخ الارسال: 2026/04/02	تاريخ القبول: 2026/06/09	تاريخ النشر: 2026/06/10

ملخص :

إن السلطة التنفيذية من الفاعلين الأساسيين في رسم السياسة العامة في الجزائر، وذلك من خلال الصلاحيات الواسعة التي خولها لها الدستور. فوفقا للمقتضيات الدستورية يناط بالسلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية وضع التوجهات العامة للدولة وتوجيه عمل الحكومة ما يمنحها دورا محوريا في صناعة القرار السياسي. غير أن الواقع العملي يكشف عن فجوة بين النص الدستوري والممارسة الفعلية ففي ظل المنطق في التوازن بين السلطات نجد أن السلطة التنفيذية تسيطر فعليا على معظم مفاصل السياسة العامة، تحت ضعف السلطة التشريعية ومحدودية رقابة البرلمان.

الكلمات المفتاحية : السلطة التنفيذية، السياسة العامة، النظام السياسي، الدستور

***المؤلف المرسل :** دردوخ إيمان.

Abstract:

The executive branch is one of the key actors in shaping public policy in Algeria, due to the broad powers granted to it by the Constitution. According to constitutional provisions, the executive branch, with the President of the Republic at its head, is responsible for setting the general direction of the state and guiding the work of the government, which grants it a central role in political decision-

making. However, the practical reality reveals a gap between the constitutional text and actual practice. In the context of the balance of powers, the executive branch effectively dominates most aspects of public policy, owing to the weakness of the legislative authority and the limited oversight by the parliament.
Keywords: Executive branch, public policy, political system, constitution

مقدمة:

تعد السلطة التنفيذية الأساس في أي نظام سياسي فهي الملزمة بتنفيذ القوانين والقرارات وتحريك دفة الحكم وإدارة شؤون الدولة ورسم السياسات العامة، هذه الأخيرة التي تعتبر عملية مركبة ومعقدة تتقاطع فيها مختلف أدوار المؤسسات السياسية. وفي الجزائر تحظى السلطة التنفيذية بمكانة بارزة في العملية السياسية مسبوقة بتاريخ سياسي طويل وصلاحيات دستورية واسعة ما يعزز من مكانتها. هذه المكانة التي أخذتها السلطة التنفيذية في الجزائر تعود للتطورات الدستورية والسياسية التي شهدتها البلاد، والتي في الغالب ما تطرح العديد من التساؤلات حول مدى التزام الممارسة الفعلية للسلطة التنفيذية بالنصوص الدستورية.

وتكمن أهمية هذا الموضوع في كون السلطة التنفيذية مؤسسة من مؤسسات الدولة الدستورية وباعتبارها المحرك الرئيسي للسياسة العامة الجزائرية، وكذلك إيجاد مواضع هيمنة هذه السلطة واستحواذها على بعض الصلاحيات الدستورية من عدمها.

وفي هذه الدراسة يتم تحليل واقع الممارسة السياسية للسلطة التنفيذية في الجزائر في مجال رسم السياسات العامة، مع التركيز على الجوانب التي ابتعدت فيها هذه الممارسة عن الإطار الدستوري الذي دائما ما يؤكد على مبدأ الفصل بين السلطات ويوزع اختصاصات رسم السياسة العامة بين السلطات الثلاث. ما يقودنا إلى طرح الإشكالية التالية: إلى أي مدى تعكس الممارسة السياسية في الجزائر المقتضيات الدستورية المتعلقة بمكانة السلطة التنفيذية في رسم السياسة العامة، وهل تعد هذه الهيمنة مبررة في ظل التحديات الواقعية أم هي انحراف واضح عن الدستور ومبدأ التوازن بين السلطات؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية تم تقسيم الموضوع إلى التالي:

المحور الأول: مدخل مفاهيمي للدراسة

المحور الثاني: السلطة التنفيذية في الجزائر دستوريا
المحور الثالث: واقع دور السلطة التنفيذية في رسم السياسة العامة في الجزائر

المحور الأول: الإطار المفاهيمي للسياسة العامة

في البداية من البديهي التطرق لمعرفة مدلول كل من متغيري الدراسة من أجل التحكم فيها وضبطها للتوصل إلى نتائج ترتبط بالمفاهيم محل الدراسة.

أولا:نشأة وتطور السياسة العامة:

قبل كل شيء علينا معرفة أن موضوع العلوم السياسية كان يدرس في الجامعات الأوروبية كفرع من فروع الفلسفة، بعدها أخذ يتبلور هذا العلم في كنف العلوم الاجتماعية وأصبح يهتم بالنشاط الاجتماعي والنفسي للمجتمع. أما السياسة العامة بدأ الاهتمام بها في مراكز البحوث والدراسات والجامعات الأمريكية على الرغم من وجود الميدان الأصلي وهو العلوم السياسية. فقد عاشت الولايات المتحدة الأمريكية أزمات متتالية في ثلاثينيات القرن العشرين وما تركته هذه الأزمات داخل المجتمع الأمريكي من آثار سلبية على كافة نواحي الحياة، خاصة الأزمات الاقتصادية ما أدى إلى ضرورة تدخل الدولة ليس بصفة تفصيلية مباشرة ومنغمسة في الشأن الاقتصادي وإنما عن طريق سياسات تتوسط إدارة الشأن الاقتصادي. وبهذا ظهر الميدان الجديد المسمى بـ"السياسة العامة" من أجل فك الفجوة في مشكل تدخل الحكومة في الميدان الاقتصادي وهكذا يصبح التدخل من خلال هذا الميدان الذي اعتبر آنذاك آلية للعمل الحكومي في الميدان الاقتصادي.[1]

يمكن القول أنهذه الفترة كان الاهتمام بالسياسة العامة مرتكزا على فهم الدستور والاهتمام فقط بأن تكون هناك حكومة ذات مؤسسات والتركيز على الترابط بين تلك المؤسسات والعلاقة الموجودة بينها، أي الاهتمام بالشكل الهيكلي للدولة دون الدخول في طبيعتها وديناميكيتها أو حتى من يسيرها ويقودها.

نشير إلى فترة ما بين الحربين العالميتين أين كان لآثار المدرسة السلوكية دخل في انتقال علم السياسة من الحالة الضيقة المتمثلة في الجمود والوصف إلى الحالة الجديدة المتمثلة في الديناميكية والحركة، هذا ما أثر أيضا على مفهوم السياسة العامة -باعتبارها مرتبطة بعلم

السياسة- أين أصبحت تهتم بدراسة وتحليل أسباب ونتائج ما تقوم به الحكومة. وبعد الحرب العالمية الثانية زاد التدخل الحكومي في كافة المجالات الاجتماعية والاقتصادية وذلك من أجل تلبية احتياجات المواطنين من صحة وتعليم وسكن وكل ما يتعلق بالحياة العادية لهم، فزاد بذلك دور السياسة العامة باعتبارها الأداة الممكنة للوصول إلى تحقيق حاجات المواطنين، فكان موضوع تحليلها وصياغتها والخوض في مضمونها وأهدافها من الاهتمامات التي تنامت بمجهودات فكرية في خمسينيات القرن العشرين ما انبثق عنها مصطلح "علم السياسة العامة"، وتلك الجهود راجعة إلى عالم الاجتماع والاقتصاد السياسي الأمريكي "هارولد لاسويل" Harold Lasswel الذي جاء بكتابه علم السياسات الصادر سنة 1958 الذي يعتبر الأب الفعلي للسياسة العامة بمقولته وتعريفه الشهير من يحصل على ماذا؟ متى؟ وكيف؟، كجوهر لعملية تبادل وتوزيع القيم الموجودة داخل السياسة العامة وكيفية تنفيذها. وربط هارولد لازويل تحليل السياسات العامة بمجموعة الأطر النظرية داخل نظام الحكم الأمريكي التي عكست ملامحه وبينت العلاقة بين المؤسسات السياسية داخل النظام الأمريكي، وكذا تأثير الأحزاب وجماعات المصالح عليه وقدرت كل هذه الفواعل في التأثير على صنع السياسة العامة، وكلها تدور حول السياسات الداخلية فقط.للولايات المتحدة الأمريكية.[2]

انطلاقا من تلك الجهود في بلورة علم السياسة العامة لم يبق التركيز حول قضايا السكن والتعليم والصحة فقط بل ظهرت دراسات تهتم بالمؤسسات السياسية وسلوك السياسي داخلها وما يؤثر عليه، وتشعبت الدراسات إلى حد بيان دور تلك المؤسسات بصفتها حكومية أو غير حكومية في صنع السياسة العامة. وكما سيق الذكر أنه مع خمسينيات القرن الماضي كان التأثير في صنع السياسة العامة يأتي من البيئة الداخلية فقط، أما في مرحلة التسعينات ومتطلبات القرن الواحد والعشرين ظهرت فواعل وعوامل خارجية لصنع السياسة العامة من أهمها الشركات المتعددة الجنسيات، المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية، هذه النقلة الكبيرة في الأدوار ترجع إلى التغيير في مفهوم السيادة فكان لها الأثر الكبير على السياسات وتعديلها وحتى تغييرها.[3]

ما يمكن فهمه بأن السياسة العامة بدأت تتكون مع بداية الانسان وتطور حياته، فكانت على شكل تنظيم لسلوكه وما يحدث حوله من مشاكل اجتماعية وما تتطلبه من طرق لحلها، هذه الطرق ما يمكن تسميته الآن بالسياسة العامة فقد كانت آنذاك أساليب حكم

وتدبير إداري فقط لكنها قامت بالغرض المطلوب وهو حل المشاكل المجتمعية وتلبية حاجات الأفراد. من ثم بدأت تتشكل معالم الدولة وما نتج من أزمات اقتصادية داخل الولايات المتحدة الأمريكية التي أدت إلى زيادة تدخل الدولة في كافة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بصفة مبالغ فيها كان من الضروري إيجاد طرق من أجل حل تلك الأزمات وتلبية الحاجيات المتزايدة للأفراد، فكان هنا ظهور السياسة العامة في حالتها الضيقة التي تدور حول الدستور والمؤسسات وبنيتها بعدها دخلت المدرسة السلوكية لتعطي طابعا آخر للسياسة العامة أين تصبح أكثر اهتمام بسلوك المجتمعات وكذا سلوك من يقوم بوضع وتنفيذ هذه السياسات أي صانع القرار والتأثيرات الداخلية والخارجية المتحكمة فيه. كل هذا برأيي يبرر قيام السياسة العامة كعلم بحد ذاته وهذا ما ركز عليه كل المفكرين بعدها في هذا المجال لما له من أهمية بالغة في تسيير الشأن العام ووضع الخطط والبرامج المتناسبة مع كل مجتمع وما يحتاجه.

ثانيا: تعريف السياسة العامة:

نظرا لتطور الدراسات في حقل العلوم الاجتماعية عامة والعلوم السياسية خاصة ظهر مفهوم السياسة العامة مثلما سبق الذكر بأنها محصلة من التطورات المتواصلة والأزمات الحاصلة داخل الولايات المتحدة الأمريكية، لذلك كان من الصعب وضع تعريف مناسب وواحد للسياسة العامة لأنها دائما مرتبطة بالنظام السياسي والدور الذي تقوم به الحكومة وكما نعلم الأنظمة السياسية متعددة ومختلفة من دولة لأخرى. لذلك شكلت جدلا واسعا بين الباحثين من اجل تحديد مفهوم وتعريف دقيق لها.[4]

كل من ساهم في وضع تعريف أدق للسياسة العامة إلا وجاء بعده من ينتقده ويضع تعريفا آخر يظنه الأدق وهكذا توالت التعريفات المتعلقة بهذا المفهوم وتضافرت الجهود لتحديد تعريف دقيق نظرا لحداثة المصطلح.

أ-السياسة العامة من منظور القوة (السلطة):

قبل الخوض في معرفة معنى السياسة العامة من هذا الجانب علينا أولا معرفة ما المقصود بالقوة وماهو تعريفها، لا يمكن أن نقول كلمة قوة إذا لم يكن هناك طرفين أو اكثر كأن يكون للطرف الأول القدرة على التأثير والتحكم في الطرف الآخر إجباره على القيام

بالسلوك الذي يريده الطرف الأول والتي تضيف لمصالحه، وذلك من خلال أساليب ووسائل مثل النفوذ، المال، الشخصية...، ولم يبق مفهوم القوة مرتكزا فقط على القدرة العسكرية بل ظهر مفهوم حضاري ينظر إلى القوة بشكل أوسع بأن تكون هناك قوة سياسية، اقتصادية، ثقافية، اجتماعية، تكنلوجية. وهناك اتجاه يرى بأن القوة هي المشاركة الفعالة في صنع القرارات المهمة التي تخص المجتمع.[5]وقد ربط الفهداوي السياسة العامة بالقوة بأنها القدرة التي تكون لدى شخص ما والتي من خلالها يتم التأثير على الأفراد والقرارات لامتلاكه أحد مصادر القوة مثل المال، الخبرة، الشخصية، النفوذ. فهارولد لازويلH.Lasswell يعرف السياسة العامة بأنها: "من يحوز على ماذا؟ متى؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية، وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية بفعل ممارسة القوة أو النفوذ والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوذين على مصادر القوة". وأيده كذلك كل من مارك ليندرنبيركM.Lindenbergو بينبامين كروسبي B.Crosby حيث عرفا السياسة العامة بأنها: "عملية نظامية تحظى بميزات دينامية متحركة للمبادلة والمساومة وللتعبير عمن يحوز على ماذا؟ متى؟ وكيف؟ كما تعبر عن ماذا أريد؟ ومن يملكه؟ وكيف يمكن أن أحصل عليه؟"[6]

هذا المنظور براغماتي عملي يركز على القوة في اتخاذ القرار والحصول على ما يريد الشخص لصنع وتحليل وتنفيذ السياسة العامة من خلال التأثير على قوة الآخرين، والذين يؤثرون على أفراد المجتمع يعتبرون هم أصحاب السلطة والنفوذ ووجهة نظرهم ورأيهم هي التي تكون بمثابة السياسة العامة. لكن يمكن القول بأن القوة لوحدها ليست المحرك والفاعل الوحيد لنشاطات السياسة العامة.

السياسة العامة من منظور تحليل النظم:

أجمع العديد من المفكرين على ان النظام عبارة عن مجموعة من الأجزاء الفرعية التي تشكل فيما بينها نسقا من العلاقات المتبادلة في إطار تلك الوحدة الكلية، فاهتم دافيد ايستونD.Easton أحد أصحاب هذا الاتجاه بدراسة مفهوم السياسة العامة انطلاقا من تحليل النظام فيعرفها بأنها: "توزيع القيم (الحاجات المادية والمعنوية) في المجتمع بطريقة سلطوية آمرة، من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم، في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات والمخرجات والتغذية العكسية" ويرى غابريل ألموندG.Almond أن

السياسة العامة تمثل: "محصلة عملية منتظمة عن تفاعل المدخلات والمخرجات للتعبير عن أداء النظام السياسي في قدراته الاستخراجية، التنظيمية، التوزيعية، الرمزية والاستجابة الدولية من خلال القرارات والسياسات المتخذة".هنا يقصد بالمدخلات مطالب أفراد المجتمع وما يريدونه، أما المخرجات فتمثل الأنشطة والقرارات السلطوية والتغذية العكسية يقصد بها ردود أفعال الأفراد تجاه المخرجات (القرارات التي تضعها الحكومة).وحسب ماكليلانفإن السياسة العامة تعبر عن نشاطات التي تأتي من طرف الحكومة وذلك استجابة لمطالب النظام الاجتماعي (المجتمع) الموجهة للنظام السياسي (الحكومة).[7]

إذن فالسياسة العامة في هذا السياق تعبر عن تفاعلها داخل النظام السياسي وما ينتج عن هذا التفاعل من قرارات ونشاطات توجه إلى أفراد المجتمع وتلبية حاجاتهم من طرف النظام، تبنى على قبول الأفراد لهذه القرارات أو رفضهم لها لتعود في صفة تغذية عكسية لتعاد دراستها وتوجه في صورة قرارات مرة أخرى.

ب-السياسة العامة من منظور الحكومة:

انطلاقا من أن مهمة الحكومة هي وضع السياسة العامة وتنفيذها واتخاذ القرارات اللازمة مع كل موقف وكل قطاع، فيعرفها كل من ايف ميني Y.Meny وجون كلود تونين J-C.Thoenig بأنها: "برنامج عمل حكومي في قطاع من قطاعات المجتمع أو في فضاء جغرافي" أي أن الحكومة هي الواصل بين صناع القرار وأفراد المجتمع، فالحكومة هي الجهاز الذي تعتمد عليه الدولة في كافة القطاعات وكل الأماكن. ويعرفها جيمس أندرسونJ.Anderson بأنها: "برنامج عمل هادف يسبقه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع"، ويمكن أن توماس داي T.Day عرفها بمعنى أدق بأن السياسة العامة هي: "اختيار الحكومات لما تفعله وما لا تفعله ضمن مجال معين، وتوضيح لماهية أفكار الحكومة" نرى هنا الاختلاف بين ما تقرره الحكومة وما تفعله عن طريق برنامج عمل حكومي يشمل جميع القطاعات من أجل إيجاد حلول للمشاكل المواجهة للمجتمع والدولة ومن أجل تحقيق رفاهية الأفراد.[8]

من خلال تعريف السياسة العامة من هذا المنظور يتبين بأنها برنامج ومخطط حكومي وهذه الأخيرة هي همزة الوصل بين السلطة العليا والمجتمع، وليس ما تقرره الحكومة فقط

يعتبر سياسة عامة بل وحتى ما لا تقرره هو سياسة عامة أقرتها الحكومة. ويمكن القول أن هذا المنظور هو الأقرب لما هو حالي بأن السياسة العامة بمثابة مرآة للحكومة أي تعكس ما تقوم به.

ومن خلال جميع ما سبق من منظور سلطوي إلى منظور النظم إلى منظور حكومي يمكن القول بأن جميعها تكمل بعضها في فهم السياسة العامة، ومنها أيضا ما يقودنا إلى القول بأن هذا الاختلاف في وجهات النظر حول المفهوم الدقيق يؤدي إلى صعوبة إعطاء تعريف شامل وإجرائي للسياسة العامة نظرا لأن كل منظور وجهت له انتقادات وفيه ثغرات تنتهي إلى الابتعاد عن التعريف الأدق. لكن يمكن حصر تعريف إجرائي للسياسة العامة والقول بأنها برنامج ومخطط عمل تضعه الحكومة لتسيير كافة القطاعات داخل المجتمع من أجل تلبية حاجات الافراد وتحقيق الصالح العام وحل المشاكل المجتمعية الحالية والمستقبلية. ومن هنا نفهم بأن السياسة العامة تصنع من طرف من هم كفئ لها ويعتبرون صناع السياسة العامة أو صناع القرار، تعتبر عملية صنع السياسة العامة عملية صعبة ومعقدة وديناميكية، تتم من خلال الأنشطة والأعمال التي تنوي الحكومة القيام بها لحل المشاكل والاستجابة لمطالب المواطنين الأساسية، وتشير أيضا إلى عملية التخطيط أو توجيه مسار معين للعمل من قبل الحكومة، والتي تشارك فيها عدة قوى فاعلة في الدولة.

ثالثا: مراحل صنع السياسة العامة: تمر عملية صنع السياسة العامة بعدة مراحل من أجل تنفيذها نجد منها:

أ-تحديد المشكلة ووضعها في جدول الأعمال (الأجندة):

إن المشكلة محل الدراسة في الوسط الاجتماعي هي التي تدفع محلل السياسة العامة لدراستها والاهتمام بها، فهي ترتبط بحاجة وموقف معين ما يجعلها ظاهرة متكاملة ذات أسباب واثار مباشرة وغير مباشرة. هذه المشكلة تحز في نفس صانع ومحلل السياسة العامة للتفكير بكل الطرق لإيجاد حل لها لأنها تتشكل من مجموعة مطالب وحاجات وقيم وجب الاستجابة لها من أجل مواجهتها. ولكن مهما كانت قدرة و[مكانيات الحكومة المادية والبشرية لا يمكنها حل كل القضايا المجتمعية، لذلك وكأنها عليها القيام بعملية فرز مشاكل ومطالب المجتمع أي وضع أهم ما القضايا في جدول يسمى جدول أعمال السياسة العامة (الأجندة

السياسية) وهناك مشاكل لا تلفت انتباه الحكومة لذلك لا تجد مكانا في أجندة الحكومة. تكون هذه الأجندة جاهزة بعد جملة من المناقشات الجادة والفعلية تنتهي باتخاذ قرارات تصدر من جهة رسمية تتناسب والمطالب المطروحة.[9]

ب-صياغة مقترحات السياسة العامة:

في هذه المرحلة يجب أن تكون المشكلة مدروسة ومتفق عليها وتم التحرك لإيجاد حل لها من قبل صانعي السياسات العامة من أجل صياغة السياسة العامة، أي التوصل إلى بدائل لحل المشكلة عن طريق تحديد الخطة المناسبة للتعامل مع المشكلة وتحديد الأولويات والخيارات المتاحة، والتفكير في الآثار الإيجابية والسلبية المتوقعة لتلك البدائل. ويقوم صانع السياسة العامة بتحليل شامل لكل بدائل السياسات المعنية ودراسة آثارها المحتملة من جميع الجوانب السياسية والاجتماعية والاقتصادية ووضع تلك البدائل موضع الاختبار ومراجعتها. وتشارك في عملية صياغة السياسة العامة المؤسسات الحكومية والتنفيذية وجماعات المصالح والأحزاب السياسية والمواطنين، حسب نوع القضية المطروحة وأهميتها.[10]

ج-تبني السياسات العامة:

يتم في هذه المرحلة صدور تشريع واتخاذ القرار لتجسيد أهداف السياسة العامة، فيقوم صانع القرار بتبني مقترحات السياسة العامة وقبولها أو رفضها أو تعديلها. أي هنا يتم وضع كل البدائل المقترحة واتخاذ القرار حول البديل الأفضل، ويمكن أن تكون هناك تعديلات على مستوى المقترحات أو رفض وقبول لبعض الجوانب فيها للوصول إلى اتفاق حول محتوى السياسة العامة. وفي هذه المرحلة تكون الشرعية مهمة لتطوير الدعم الشعبي من أجل قبول السياسات الحكومية المتبناة، ولمعرفة مطابقة ما تم بنيه مع القوانين والدساتير الموضوعة.

د-تنفيذ السياسات العامة:

هذه المرحلة تكون تحت يد الجهاز التنفيذي والإداري ومن اختصاصه، وتعتبر مرحلة التنفيذ الفعلي لتحقيق أهداف السياسة العامة الموضوعة وأي إهمال لجانب من جوانب التنفيذ يؤدي إلى فشل السياسة العامة. يجب فهم أن مرحلة التنفيذ مهمة بدرجة كبيرة لذلك وجب التفكير فيها من أول المراحل وقبل الوصول إليها لأن أي خطأ في تصميم ووضع المراحل السابقة يؤدي إلى فشل التنفيذ. فالتحديد الغامض للأهداف من البداية يقود إلى تنفيذ السياسة عكس التصورات الموضوعة من طرف صانعي السياسة العامة، وكذا تداخل الاختصاصات في تنفيذ السياسة العامة مما يؤدي إلى مشاكل في التنسيق الإداري، فإن جزءا كبيرا من التنفيذ يتم من خلال الإداريين داخل الجهاز الإداري مثل القضاة والمدرسين وموظفي الصحة العامة والأطباء والمهندسين...إلخ.

هـ-تقييم السياسات العامة:

التقييم هو آخر مراحل صنع السياسات العامة، ويقصد به استخدام المقاييس للتأكد من درجة نجاح السياسة أثناء التنفيذ من تحقيق أهدافها كما هو متوقع وبصورة تحقق نوايا صانعي السياسات العامة. وللإشارة صحيح أن مرحلة التقييم هي المرحلة النهائية لكن يمكن أن يتم في أي مرحلة من المراحل السابقة. تتميز هذه المرحلة بنظرتها إلى الماضي والتركيز على ما تم إنجازه ويقوم بتحديد الآثار السيئة التي تطرأ على السياسة بصفة غير مقصودة، مما يساهم في تجنب مثل هذه الآثار في عملية التنفيذ.[11]

ما نفهمه بأن صنع السياسة العامة هي نتيجة أخذ ورد بين مراكز القوة داخل الدولة المتمثلة في صانع السياسة العامة والحكومة، فلا يمكن أبدا وضع أو تسمية سياسة عامة دون المرور بالمراحل السابقة من أجل اتخاذ القرار الصحيح مع إدراك اثاره وعواقبه. وهذه المراحل هي التي نقلت السياسة العامة من طابعها النظري إلى التطبيق والتنفيذ داخل المجتمع.

المحور الثاني: السلطة التنفيذية في الجزائر دستوريا:

تعريف السلطة التنفيذية:

أولا علينا معرفة مفهوم كلمة السلطة، التي تعبر عن ممارسة مختلف الصلاحيات التي ترتبط بالحكم، فهذا المصطلح مرتبط أساسا بالسياسة والقانون أين يكون للشخص الحق في إصدار القوانين. ويعتبر كل من ماكس فيبر وهانا أرنت رواد هذا المصطلح ويقسمون معنى السلطة إلى مدخلين الأول جانب من العلوم الاجتماعية ذو معنى أوسع يعبر عن وجود قوة وسيطرة اجتماعية سماها فيبر السلطة الكاريزماتية والتقليدية والقانونية والعقلانية. والجانب الثاني مرتبط بالجانب السياسي والقانوني وهو أكثر دقة يركز على العلاقة بين الحاكم والمحكوم فقط.

والسلطة التنفيذية هي السلطة التي مهمتها رسم ووضع السياسات العامة وتنفيذ ما تشرعه السلطة التشريعية وإصدار اللوائح والأنظمة العامة، وتضم السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وأعضاء الوزارة.[12]

تأخذ السلطة التنفيذية شرعيتها من الدستور وهو من ينص على اختصاصاتها حتى تتمكن الدولة من القيام بصلاحياتها وتنفيذ مهامها والقيام بواجباتها دون التعدي على اختصاصات السلطات الأخرى. [13]

نفهم من مفهوم السلطة التنفيذية أنه واقع في الكلمة نفسها التي تخص من يقوم بالتنفيذ، أي كل من يقوم بعملية التنفيذ من رئيس الدولة حتى اقصى موظف إداري. ومعرفة من بنفذ السياسة العامة هي من تحدد طبيعة النظام السياسي للدول. الباحثين في النظام السياسي الجزائري يقسمونه إلى مرحلتين فارقتين أحدثت تغييرا في النظام السياسي وكافة اجهزته، بدأ بفترة الأحادية الحزبية انتقالا إلى التعددية الحزبية التي كانت قفزة كبيرة غيرت مسار النظام السياسة بكافة سلطاته.

أولا: السلطة التنفيذية في ظل الأحادية الحزبية

الأحادية الحزبية هي مرحلة هيمنة الحزب الواحد داخل الدولة، والجزائر واكبت دستورين في هذه المرحلة متمثلة في دستور 1963 و1976.

1-السلطة التنفيذية خلال دستور 1963:يقوم النظام السياسي الجزائري في ظل هذا الدستور الذي تم الإعلان عنه يوم 10 سبتمبر 1963 كأول دستور للبلاد على أساس النظام الجمهوري وتمارس السلطة من طرف الشعب والاشتراكية هي المبدأ المعتمد للتنمية، كل ما ذكر يكون عن طريق الحزب الواحد المتمثل في حزب جبهة التحرير الوطني وهذا ما تبينه المادة 23 من هذا الدستور: "جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الوحيد في الجزائر" (دستور 63). للابتعاد عن تعريف السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري وجب فهم كيفية ممارستها فقد تم الاتفاق بين القادة بعد الاستقلال على مبدأ وحدة الفكر والعمل المشترك من أجل دولة مستقلة. وتم تمثيل أحمد بن بلة رئيسا للدولة والحكومة وبالتالي يتولى السلطة التنفيذية، وفي أول مؤتمر عقد من طرف الحزب سنة 1964 تم التأكيد على القيادة الجماعية للسلطة التنفيذية[14]،ونصت المادة 39 من دستور 1963: "السلطة التنفيذية تستند إلى رئيس الدولة حاملا لقب رئيس الجمهورية الذي ينتخب لمدة خمس سنوات عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري" وما كان واضحا هنا هو قوة السلطة التنفيذية وقد أكد آنذاك الرئيس أحمد بن بلة أن الحزب من يصنع القرارات مهما كانت الظروف عادية أم استثنائية ولا يمكن لأي سلطة التدخل في ذلك. وهذا حسب ما جاء في المادة 48 من الدستور:"يتولى رئيس الجمهورية تحديد سياسة الحكومة وتوجيهها، كما يقوم بتسيير وتنسيق السياسة الداخلية والخارجية للبلاد طبقا لإرادة الشعب التي يحسمها الحزب ويعبر عنها المجلس الوطني."[15].فالسلطة التنفيذية كانت في يد رئيس الجمهورية ما دفع به إلى تولي العديد من الصلاحيات وكان ممسكا للحزب والدولة في نفس الوقت، بعدها أخذ بالمادة 59 من الدستور حول الحالة الاستثنائية من اجل اتخاذ التدابير اللازمة واجتماع المجلس الوطني

وجوبا، أي أصبح عمل المجلس شكليا فقط بعد أن تم تجميد نشاطه. فقد أخذ رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بالأوامر أي يمكنه أن يشرع وينفذ متى[16] يشاء.

ما يمكن فهمه أن ما جاء في دستور 1963 لم يمارس في الواقع بما فيه وحدة العمل والفكر والفصل بين السلطات، فقد كانت السلطة التنفيذية هي الواجهة الوحيدة بينها وكل أمر يصاغ من طرف رئيس الجمهورية، وهذا الأخير هو المهيمن على كل السياسة العامة للبلاد داخلها وخارجها.

2-السلطة التنفيذية خلال دستور 1976:

ما يستحق الذكر أنه تم تعليق العمل بدستور 1963 بقرار من رئيس الجمهورية، من ثم حدث انقلاب أو ما سمي بالتصحيح الثوري 19 جوان 1965 من طرف وزير الدفاع آنذاك هواري بومدين. وضع مؤسسات جديدة باسم مجلس الثورة والحكومة تحت رئاسة شخص واحد وهو رئيس الدولة وقائد الجيش وقد سميت هذه الفترة بالمرحلة الانتقالية دامت عشر سنوات جمد فيها العمل بالدستور، كان فيها هواري بومدين الفاعل الرئيسي في النظام السياسي الجزائري. وفي 27 جوان 1976 صدر الميثاق الوطني الذي وافق عليه الشعب ما انبثق عنه بعدها دستور 1976 في 22 نوفمبر من نفس السنة، وعادت الشرعية الدستورية بعدما كانت الشرعية الثورية هي القائمة. لكن ما يجب ذكره أن هذا الدستور حرص على جعل السلطة في يد السلطة التنفيذية وبمعنى أصح في يد رئيس الجمهورية على الرغم من استحداث منصب الوزير الأول في هذا الدستور لكن كان كمساعد فقط لرئيس الجمهورية، ولم يأت في النصوص الدستورية أي قيد على هذا الأخير مقارنة بالدستور السابق[17].

ما يمكن فهمه أن السلطة التنفيذية في مرحلة الأحادية الحزبية هي المحرك الأساسي للنظام السياسي في الجزائر وبالتالي السياسات العامة الداخلية والخارجية وأن رئيس الجمهورية من له اليد الطولى في كل القرارات والأوامر وأن الوزير الأول مساعد له فقط وهو مسؤول أمامه.

ثانيا: السلطة التنفيذية في ظل الثنائية الحزبية

في الفترة السابقة بإقرار الأحادية الحزبية سياسيا والنهج الاشتراكي اقتصاديا لم تنجح لا سياسيا ولا اقتصاديا، نجم عنها ارتقاع في نسبة البطالة وانخفاض في أسعار البترول وكان أداء الحكومة سلبيا في تسيير شؤون البلاد، ما أدى إلى غليان شعبي واسع ورفض للوضع القائم. وفي 05 أكتوبر 1988 خرج الشعب الجزائري في مسيرات حاشدة في مختلف أنحاء الوطن معلنين رفضهم لهذه الأوضاع. هذه المرحلة انطلقت دستوريا بطريقة متذبذبة نوعا ما.

1-السلطة التنفيذية من خلال دستور 1989

هذا الدستور تخلى عن كل المبادئ قي الدساتير السابقة أساسا بتخليه عن الاتجاه الاشتراكي وتبنيه الاتجاه الليبرالي، والخروج من هيمنة الحزب الواجد واختيار الانفتاح الاقتصادي والسياسي والشرعية الدستورية مكان الشرعية الثورية برئاسة الشاذلي بن جديد وقاصدي مرباح رئيسا للحكومة. وبصفة عامة اقتضى هذا الدستور إلى انتهاج النظام الدستوري القائم في الدول الديمقراطية من انفتاح على الحريات العامة من حرية فكر وتعبير إلى التعدديات السياسية الحزبية...إلخ[18].

بالنسبة للسلطة التنفيذية في هذا الدستور فكان فيها من الجديد ما يذكر، فقد تم استحداث منصب رئيس الحكومة بدل الوزير الأول أي تبني ثنائية السلطة التنفيذية وبذلك تخلى رئيس الجمهورية عن بعض الصلاحيات التي أسندت لرئيس الحكومة من خلال النصوص الدستورية. ماعدا الصلاحيات الخاصة بالسياسة الخارجية والدبلوماسية والجانب العسكري وبعض التعيينات في السلك القضائي ومجلس المحاسبة كلها بقيت في يد رئيس الجمهورية وله اليد الأولى فيها دون تدخل أي جهة أخرى.

ومثلما قلنا سابقا فإن هذا الدستور يسعى إلى انتهاج نظام الدول الديمقراطية والنهج الليبرالي لذلك لا بد من تبني ما جاء به ""مونتيسكيو" وهو مبدأ الفصل بين السلطات. فقد

بدأ هنا دستور 1989 بالتخلي عن الوظيفة للسلطات الثلاث وتقسيمها وإعطاء كل منها صلاحيات واختصاصات مع التعاون بينها ووجود رقابة فيما بينها دون تعدي سلطة عن اختصاصات سلطة أخرى[19].

بالرغم من كل ما جاء به هذا الدستور والانفتاح الكبير الذي لحق به من تعددية سياسية وحزبية إلا أنه مر بالعديد من التخبطات، فقد تم تنظيم أول انتخابات محلية وتشريعية وهذا كان تحدي كبير في هذه الفترة لأنه لأول مرة منذ الاستقلال تتم هذه العملية الانتخابية، وفازت فيها الجبهة الإسلامية للإنقاذ بنتيجة ساحقة. ومن هنا بدأت التخبطات بداية من استقالة رئيس الجمهورية –إجباره على الاستقالة- وقيامه بحل المجلس الشعبي الوطني أي حصول فراغ دستوري وبهذا إيقاف المسار الانتخابي السابق، في هذه الحالة من البديهي دخول البلاد في أزمة أمنية حادة دامت لسنوات طيلة هذا الفراغ الدستوري وعدم وجود الشرعية الدستورية.

بعد هذه المرحلة الانتقالية الصعبة كان لابد من إيجاد حلول جدية للخروج منها، فكان لا بد من إضفاء بعض التعديلات على دستور 1989بوضع تعديل دستوري سنة 1996، وبالنسبة للسلطة التنفيذية في هذا التعديل حافظت على ثنائيتها بتعزيز لمركز رئيس الجمهورية في رسم السياسة العامة من خلال صلاحياته الكاملة في وزارة الدفاع الوطني والشؤون الخارجية للدولة وتسلمه كل المعاملات خارج الوطن، وهذا ما جاء في المادة 77 في الفقرة الثالثة من دستور 1996: "رئيس الجمهورية هو الذي يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها"[20]. وكذلك منح بعض الصلاحيات لرئيس الحكومة من خلال رئاسته لمجلس الحكومة وتوزيعه الصلاحيات على أعضائها، وكذلك توقيعه على المراسيم التنفيذية القادمة من قبل رئيس الجمهورية، وفي هذا التعديل كانت لرئيس الحكومة صلاحية جديدة وهي تقديمه بيانا عن السياسة العامة لمجلس الأمة[21].

كان لهذا الدستور إرادة قوية من أجل جعل كل سلطة على حدى وعدم الخلط فيما بينها وتبينت هذه المحاولات من خلال أنه جعل في نصوصه كل سلطة في باب لوحدها، كذلك محاولة إرساء دولة مؤسسات وجعل السلطة التنفيذية هي السلطة التي ترسم وتنفذ سياسات الدولة.

2- السلطة التنفيذية من خلال التعديل الدستوري لسنة 2008 و2016:

كان هذان التعديلان بمثابة تغيير جذري في تنظيم وعمل السلطة التنفيذية وما تقوم به في السياسة العامة، وبداية ذلك بالتخلي عن منصب رئيس الحكومة واستبداله بمنصب الوزير الأول، طبقا لما جاء في المادة 77 في الفقرة الخامسة من التعديل الدستوري 2008: ""يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول وينهي مهامه"[22]. وهذا تنحية واضحة وصريحة لمؤسسة دستورية بأكملها كانت يوما ما رأسا ثان للسلطة التنفيذية، وكان التبرير لهذا التعديل بإعادة هيكلة وتنظيم السلطة التنفيذية وتنظيم الدولة من الداخل حسب المجلس الدستوري. وبهذا يكون رئيس الجمهورية هو قائد السلطة التنفيذية والدولة[23].

ليس هناك اختلاف بين هذين الدستورين، فلم يتم فقط المساس بمنصب رئيس الحكومة بل كذلك رئيس الجمهورية هو المكلف بتعيين الثلث الرئاسي في مجلس الأمة. هذا الأخير الذي تم استحداثه في هذا التعديل كغرفة ثانية للبرلمان التي من صلاحياتها عرقلة مشاريع الغرفة الأولى المنتخبة، وبالتالي فهي ورقة رابحة فيق يد رئيس الجمهورية لممارسة صلاحياته دستوريا. كما كان في هذا التعديل فتح العهدات الرئاسية أي الحق لرئيس الجمهورية الترشح لأكثر من عهدتين[24]. وحسب دستور 2016 فقد جاء في المادة 15 منه مبدأ الفصل بين السلطات تحت نص: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات"[25].

ما يمكن قوله أن هذا التعديل جاء ليبرز دور السلطة التنفيذية في رسم السياسة العامة للبلاد، وبالأخص رئيس الجمهورية الذي كانت له صلاحيات واضحة وواسعة ليس بين سطور الدستور ولكن كان ذلك جليا في كل سطر منه.

3-السلطة التنفيذية من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020:

بعد الانتفاضة القوية للشعب الجزائري في 22 فيفري 2019 الذي سمي بالحراك الشعبي رفضا لحكم دام عشرين سنة بنفس الدساتير، ورغبة في التغيير الفعلي للسلطة السياسية آنذاك. فكان لا بد من انتخابات رئاسية جديدة أواخر سنة 2019 أسفرت عن تقلد الرئيس الحالي عبد المجيد تبون كرسي الرئاسة كان لا بد من وضع دستور جديد يحمل تغييرا لكل الجوانب، لكن كان فقط تعديلا دستوريا لما سبقه.

تعد السلطة التنفيذية وخصوصا رئيس الجمهورية الفاعل الأساسي في رسم السياسة العامة في نص المادة 91 من هذا الدستور على أن: "رئيس الجمهورية يحدد السياسة العامة للدولة ويوجهها"[26].

ففي عملية رسم السياسة العامة وتنفيذها يتمتع رئيس الجمهورية بمشاركة رئيس الحكومة أو الوزير الأول -حسب الحالة- بصلاحيات واسعة، وسعت مقتضيات هذا التعديل الدستوري إلى التخلي عن كل ما جاء في الدساتير السابقة خاصة إضفاء التوازن داخل السلطة التنفيذية وكذا بين السلطة التنفيذية والسلطات الأخرى، لكن في هذا الدستور بقي رئيس الجمهورية هو القائم على المهام العامة للبلاد مع رئيس الحكومة في بعض الصلاحيات، فرئيس الجمهورية يقوم برئاسة مجلس الوزراء من خلال الفصل في كل القضايا التي لم يفصل فيها على مستوى رئاسة الحكومة، هذه الأخيرة التي تكون تحت يد الوزير الأول الذي بدوره يقوم بتنفيذ كل القرارات الصادرة عن طريق رئيس الجمهورية.

وطبقا للمادة 141 من دستور 2020 أن السلطة التنفيذية من صلاحياتها الاختصاص التنظيمي -وهذا ما جاء في المواد 143، 125، 116 للدساتير 2016، 1996، 1989 تباعا-، أي أن المواد التي لم تندرج داخل الدستور في مجال القانون فهي من صلاحيات رئيس الجمهورية وتنفيذ هذه القوانين من اختصاص رئيس الحكومة عن طريق المراسيم التنفيذية.

وفي الفقرة الأخيرة من المادة 92 من دستور2020 أن رئيس الجمهورية يقوم بتعيين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وكذلك تعيين محافظ بنك الجزائر وتعيين القضاة ومسؤولي السلك الأمني وتعيين الولاة. بالإضافة إلى تعيين رئيس مجلس الدولة. وهذا مثلما جاء في الدساتير السابقة.

وفي مجال السياسة العسكرية فإن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو المخول له دستوريا التعيين في الوظائف العسكرية والإبقاء على بعض الوظائف له. وكإضافة جديدة في الدستور في هذا المجال فله صلاحية إرسال وحدات من الجيش الشعبي خارج الوطن إذا اقتضى الأمر بعد مصادقة البرلمان لهذا القرار، وهذا ما لم يكن طيلة الدساتير السابقة لا في الأحادية الحزبية ولا بعد التعددية. وهذا القرار يعتبر من جهة يعطي مكانة دولية للمؤسسة العسكرية، وشتات للجهاز العسكري من جهة أخرى. وفي مجال السياسة الخارجية فرئيس الجمهورية له تقريبا جميع الصلاحيات من تعيين السفراء والدبلوماسيين وإنهاء مهامهم، وكذلك المصادقة على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والاتحاد والتحالف والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمتعلقة بالأشخاص والمعاهدات التي تحمل خزينة الدولة نفقات غير واردة وذلك بمصادقة من البرلمان[27].

من خلال كل ما سبق نفهم بأن السلطة التنفيذية لها كل الثقل في رسم وتنفيذ السياسة العامة للبلاد وخاصة رئيس الجمهورية الذي هو أعلى قمة في السلطة التنفيذية، هذا الأخير له كل الصلاحيات في رسم وتوجيه السياسة العامة في الجزائر من خلال دستور 2020. في حين أن الحكومة تتولى تنفيذ هذه السياسة وفق الإطار المحدد.

السلطة التنفيذية في الجزائر تلعب دورا مهما ومحوريا في عملية رسم السياسة العامة طبقا لجميع الدساتير منذ الاستقلال مع بعض التعديلات حول هذا الدور حسب السياق السياسي والدستوري.

المحور الثالث: و اقع الممارسة السياسية للسلطة التنفيذية في السياسة العامة

يقول "جيمس أندرسون" في أهمية السلطة التنفيذية: "إننا نعيش مرحلة يطلق عليها مرحلة الهيمنة التنفيذية، وفيها تكون فعالية الحكومة معتمدة كليا على القيادة التنفيذية في رسم وتنفيذ السياسات العامة".

بالرغم من أن هناك العديد من الهياكل الدستورية والتنظيمية لرسم وصنع السياسات العامة في الجزائر، إلا ان الواقع السياسي يختلف تماما عن ما جاء في النصوص الدستورية وذلك راجع للعديد من الأسباب وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المبحث.

أولا: هيمنة السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية:

على الرغم من الاجماع على الدور المهم للبرلمان في عملية رسم السياسات العامة من رقابة على أعمال السلطة التنفيذية عبر وسائل الرقابة المتاحة له، إلا أن واقع الممارسة السياسية يغيب الدور الفعلي للبرلمان في العملية السياسية في الجزائر. وهذا الواقع يكمن في تدخل السلطة التنفيذية في عمل البرلمان من خلال التشريع بالأوامر وهذا تعدي واضح على اختصاصات البرلمان وبالتالي انتهاك لمبدأ الفصل بين السلطات التي نادت به الدساتير المتعاقبة واضعافا لدور البرلمان. وكذلك وجد في الدساتير السابقة بدأ من التعددية السياسية المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان لكن في الواقع لا وجود فعلي لهذه الوظيفة، بل هناك وسائل بسيطة يستخدمها النواب لا يترتب عنها أي مسؤولية أمام الحكومة مثل: الأسئلة الشفوية وتشكيل لجان تحقيق والاستجواب... وقد عزفت الحكومة في

بعض الفترات عن تقديم برنامج عملها أمام البرلمان وتأخرها عن عرض بيان السياسة العامة وهذا ما يخالف النصوص الدستورية[28].

ونفس الشيء بالنسبة للسلطة القضائية فحسب النصوص الدستورية وتركيزها على مبدأ الفصل بين السلطات إلا أن الواقع لا يبين ذلك، فإن رئيس الجمهورية هو الرئيس الأعلى للقضاء وهو من يقوم بتعيين القضاة وانهاء مهامهم بموجب مراسيم رئاسية ليس كونه الرئيس الأعلى للقضاة فقط بل كونه رئيس للسلطة التنفيذية. وإن صلاحيات المخولة لتدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة القضائية قد تجاوزت ما هو منصوص لها في الدستور فمن تعيين القضاة وإنهاء مهامهم وتتبع مسارهم الوظيفي تطاولت إلى وضع شروط الالتحاق بالقضاء وهذا يعتبر أداة مرنة لرسم السياسة القضائية. ويتدخل وزير العدل -الذي هو عضو من أعضاء الحكومة وبالتالي السلطة التنفيذية- في مختلف المحطات المهنية للقضاة، وكذلك يقوم رئيس الجمهورية بتعيين ستة شخصيات خارج سلك القضاء في تشكيلة المجلس[29].

اذا فإن الممارسة السياسية على أرض الواقع تكشف عن هيمنة فعلية للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية والقضائية، مما يعذلz مبدأ التوازن بين السلطات ويضعف المسار الديمقراطي ويعزز الحكم الأحادي.

ثانيا: هيمنة رئيس الجمهورية وبالتالي هيمنة السلطة التنفيذية على عملية رسم السياسة العامة:

وكما رأينا أن النظام السياسي الجزائري يتميز بهيمنة السلطة التنفيذية وذلك راجع للثقل الذي يحمله رئيس الجمهورية، فبعيدا عن ما جاء في الدستور من شكليات لثنائية السلطة التنفيذية وعدم هيمنة طرف على طرف أخر في رسم السياسة العامة، إلا أن الواقع غير ذلك فإن لرئيس الجمهورية الدور الكبير على مستوى جميع السلطات بحكم أن له جميع الوسائل التي تخول له أن يكون الطرف المهيمن في هذه العملية السياسية. وما هو مناقض للدستور

أيضا هو المسؤولية لرئيس الجمهورية وإحالته للمحاكمة بما يسمى بالمحكمة العليا فهذا يبقى أمرا شكليا فقط[30].

وعلى سبيل المثال فإن لرئيس الجمهورية كل الصلاحيات في المبادرة بالتعديل الدستوري وبالتالي تشكيل الإطار القانوني للدولة بما يخدم رؤيته السياسية، فله أن يعدل في الدستور بنفسه وإن أراد فيكلف الحكومة بذلك بأمره أو أن يجري مشاورات مع الأحزاب السياسة وممثلي المجتمع المدني، أو أن ينتقي مجموعة من المفكرين والخبراء والأكاديميين -أي النخبة من المجتمع-. ورئيس الجمهورية الحالي قام بإنشاء لجنة خبراء مهمتها صياغة مسودة تعديل دستوري تمهيدية[31].

على الرغم من وجود نصوص دستورية وضعت لكل مؤسسة دورها في رسم وتنفيذ السياسة العامة، إلا أن الواقع السياسي في الجزائر يشير إلى أن السلطة التنفيذية من لها اليد الأولى في رسم السياسة العامة خاصة رئيس الجمهورية مما يجعله الفاعل الرئيسي في صياغة وتوجيه السياسة العامة الجزائرية.

ثالثا:أسباب هيمنة السلطة التنفيذية على رسم السياسة العامة في الجزائر

مما تم دراسته يتبين لنا مدى تجاوزات السلطة التنفيذية لصلاحياتها الممنوحة دستوريا، ما يشير إلى هيمنة السلطة التنفيذية على عملية رسم السياسة العامة في الجزائر، على الرغم مما جاءت به دساتير التعددية السياسية من مبدأ الفصل بين السلطات وإقامة توازن بينها. إلا أن واقع الممارسة السياسية أثبت العكس وأن للسلطة التنفيذية ورئيس الجمهورية اليد الأولى في رسم السياسة العامة للبلاد. وهذا راجع للعديد من الأسباب:

الفلسفة السياسية والخلفية التاريخية للسلطة الحاكمة: السلطة التنفيذية في الجزائر لم تأت تركيبتها صدفة بل تبلورت من أول دستور للبلاد بعد الاستقلال سنة 1963 والذي ركز كل السلطة في يد شخص واجد وحزب واحد من أجل ضمان الاستقرار وهكذا أصبحت إرث

ما بعد الاستقلال. وبهذا حرصت الدساتير المتعاقبة على حفظ استمرارية مكانة السلطة التنفيذية في رسم السياسة العامة للبلاد. بالإضافة إلى وجود غموض في طبيعة النظام السياسي الجزائري فدستوريا هو نظام شبه رئاسي لكن الممارسة السياسية وتركيز السلطة في يد شخص واجد تبين ان النظام رئاسي.

تقييد السلطة التشريعية:على الرغم من الصلاحيات التي قدمها الدستور للبرلمان ودوره المهم في رسم وتوجيه ومراقبة تنفيذ السياسة العامة عن طريق اقتراح القوانين أو عن طريق القوانين العضوية، والرقابة على عمل الحكومة من خلال أدوات خاصة أتاحها له الدستور. لكن ما هو واضح في الواقع يبين ضعف المؤسسة التشريعية، فإن الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان بتضمن العديد من الإجراءات الصعبة حسب ما جاء به القانون العضوي وهذا الأخير سمح للحكومة بمزاحمة البرلمان في التشريع، كما أن لرئيس الجمهورية كل الصلاحيات في التشريع بالأوامر هذا ما يقوم بتكبيل دور المؤسسة التشريعية في رسم السياسة العامة وإضعافها[32].

وما جاء في الدستور بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية ما يوضح أن البرنامج الوحيد هو برنامج رئيس الجمهورية، ما يستوجب على النواب عدم الاعتراض أو استخدام أدوات الرقابة المخولة لهم والتي لا يترتب عنها أي مسؤولية على الحكومة لأن أي اعتراض أو رفض يعتبرا رفضا على برنامج الرئيس المنتخب من طرف الشعب[33].

تكبيل دور المؤسسات غير الرسمية(المجتمع المدني، الأحزاب السياسية): تعتبر الفواعل غير الرسمية الوسيط بين النظام السياسي والمؤسسات الرسمية وبين المجتمع، تنقل مطالبهم وتدافع عن مصالحهم وهي شريك مهم في رسم السياسات العامة واتخاذ القرارات المهمة للمجتمع. لكن وعلى هذه الأهمية يبقى دورها مقيدا في الجزائر فلا النظام السياسي ولا الأطر القانونية والتشريعية لم تعط الحرية لاستقلالية هذه الفواعل والمشاركة في رسم السياسات العامة بشكل كلي، ودستوريا لم يكن لها أي وجود في فترة الأحادية الحزبية

وهيمنة الحزب الواحد وحتى وإن وجدت في دساتير فترة التعددية إلا أنها لم تكن بتلك الأهمية فقد شهدت ضعفا كبيرا في الدور الحزبي في عملية رسم السياسة العامة وإن وجد بعض99 الدور فهو ينصب لخدمة السلطة الحاكمة، فهي فقط مجرد وسيلة يستخدمها النظام من أجل تمرير سياساته[34].

إذن فإن هيمنة السلطة التنفيذية على عملية رسم السياسة العامة في الجزائر هي نتيجة حتمية لتفاعل مركب بين عوامل تاريخية وسياسية ودستورية، ما أدى إلى اختلال في مبدا الفصل بين السلطات مما يؤدي إلى تركز القرار في يد سلطة واحدة وهي السلطة التنفيذية.

الخاتمة:

وفي نهاية المقال يمكن القول أنالسلطة التنفيذية تحتل موقعا مركزيا ومكانة مهمة في عملية رسم السياسة العامة في الجزائر، سواء من خلال الصلاحيات الممنوحة لها من قبل الدستور أو من خلال ما تفرضه الممارسة السياسية من تجاوزات أحيانا على النصوص الدستورية وهذا ميل واضح نحو هيمنة السلطة التنفيذية وخاصة رئاسة الجمهورية. فإن الدستور الجزائري منح للسلطة التنفيذية صلاحيات معتبرة من تخطيط وصياغة للتوجهات الكبرى للدولة، إلا أن هذه الصلاحيات في الواقع تتوسع أحيانا على حساب سلطات أخرى مما يؤدي إلى اختلال في مبدأ الفصل بين السلطات.

إن المفارقة بين النص والممارسة تعكس تحديا بنيويا يتطلب معالجة عميقة من خلال تعزيز آليات الرقابة البرلمانية والقضائية وترسيخ مبدأ المشاركة في صنع القرار، وضمان احترام الحدود التي وضعها الدستور لكل سلطة لتحقيق التوازن الفعلي الذي يضمن الشرعية الديمقراطية للسياسة العامة.

الهوامش:

[1]د.محمد علي حمود، السياسات العامة: رؤية في عوامل التطور والمدارس الفكرية والمفهوم"، tikrit journal for political science، 2020، ص10.

[2]د. سالم أقاري، "تأثير العولمة على السياسات العامة في الدول النامية"، مجلة مدارات سياسية"، المجلد 03، العدد 02، 2019، ص 21

[3]أ. علي بن علال، نشأة السياسة العامة وتطورها، محضرات في مقياس رسم السياسات وصنع القرار، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة.

[4]مها عبد اللطيف الحديثي، محمد عدنان الخفاجي، **النظام السياسي والسياسة العامة**، كربلاء، مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، 2006، ص 05.

[5]عادل علي العقيبي، مفهوم القوة في العلاقات الدولية 1991-2017 المنظور الأمريكي دراسة حالة، (رسالة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الآداب والعلوم السياسية، جامعة الشرق الأوسط، 2018) ص 24 25

[6]فهمي خليفة الفهداوي، السياسات العامة منظور كلي في البنية والتحليل، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، 2001، ص 32.

[7]ابتسام قرقاح، دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر 1989-2009، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2010-2011، ص 20 21.

[8]رياض بوريش، السياسة العامة من منظور حكومي، الحوار المتوسطي، العدد 05، ص 134.

[9]د.النعمى السائح العالم، "مفهوم صنع السياسة العامة ومراحلها"، مجلة الأستاذ، العدد 11، ص 164.

[10]د أحمد مصطفى الحسين، **مدخلإلىتحليلالسياسات العامة**، سلسلة الكتاب العربي الجامعي، المركز العلمي للدراسات السياسية، عمان، الطبعة الأولى ص 257-258.

[11]فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 259-260.

[12]د.وضاح زيتون، **المعجم السياسي**، الطبعة الأولى، (دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010)، ص 212 213.

[13]فواز خلف عليان الدروبي، مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها وعلاقتها بأعمال السيادة في النظام الديمقراطي -دراسة حالة الأردن، مصر، فرنسا-، (رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق) 2010، ص 21.

[14]كريمة رزاق بارة؛ حدود السلطة التنفيذية في ظل تطور النظام السياسي الجزائري (الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، 2015)، ص 22 23

[15]الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الدستور الجزائري، المادة 48، دستور 1963

[16]المرجع نفسه، كريمة، ص 27 ص 30.

[17]د.الطيبتة، "مكانة السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري على ضوء الدساتير المتعاقبة"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 01، جوان 2021، ص 542.

[18]د محمد مجدان، "التجربة الدستورية الجزائرية وبناء الديمقراطية"، المجلة الجزائرية للعلوم السياسية والعلاقات الدولية، المجلد 12، العدد 16، جوان 2021، ص 21.

[19]كريمة بارة، مرجع سبق ذكره، ص 42 ص 44.

[20]الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الفقرة الثالثة، المادة 77، دستور 1996.

[21]محمد سويلم، عبد الحليم بن بادة، "مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية في الدساتير الجزائرية"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 06، العدد 02، جوان 2021، ص 1008.

[22]الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الفقرة الخامسة، المادة 77، التعديل الدستوري سنة 2008.

[23]محمد منير حساني، "تحولات السلطة التنفيذية في نظر الاجتهاد الدستوري، ورقة بحثية، ص 07

[24]الطيب بتة، مرجع سبق ذكره، ص 550.

[25]الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 15، التعديل الدستوري سنة 2016.

[26]الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 91، التعديل الدستوري سنة 2020.

[27]مرزاقة زروقي، "صلاحيات رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري من خلال التعديل الدستوري 2020 في الحالة العادية، مجلة الناقد للدراسات السياسية.المجلد 06، العدد 01.2022، ص 218 ص ص 220.

[28]نفيسة زريق، "صنع السياسة العامة في الجزائر بين استمرار هيمنة السلطة التنفيذية وهامش تدخل السلطة التشريعية"، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 06، العدد 02، 2022، ص 804 805.

[29]عواطف لوز، "المظاهر التشريعية لهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية"، مجلة صوت القانون، المجلد 06، العدد 02، 2019، ص 609 ص 613.

[30]عزيزة ضميري، "العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار صنع السياسة العامة -دراسة حالة الجزائر-" (أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، قسم التنظيم السياسي والإداري، جامعة قسنطينة 03، 2022-2023)، ص 110.

[31]قدور ضريف، توفيق بوقرة، "التعديل الدستوري في الجزائر بين هيمنة السلطة التنفيذية ومحدودية دور السلطة التشريعية"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد الخامس، العدد الأول، 2020، ص 124.

[32]عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لسنة 1996، (الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2007)، ص 93.

[33]عمار عباس، "بيان السياسة العامة للحكومة: بين الإلزام الدستوري والتقدير السياسي"، على الموقع الالكتروني: http://ammarabbes.blogspot.com/2014/11/blog-post_7.html تم الاطلاع عليه يوم: 06-07-2025.

[34]نفيسة زريق، مرجع سيق ذكره، ص 806.